



**Klagenemnda
for offentlige anskaffelser**

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for innsamling og transport mv. av husholdningsavfall. Klagenemnda fant at innklagede hadde brutt regelverket ved at "Har foretaket satt i verk spesielle tiltak for arbeidsmiljøet..." var et underkriterium under tildelingskriteriet "Miljøhensyn ...". Klagenemnda mente at dette underkriteriet ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til kontraktens gjenstand. For øvrig førte ikke klagers anførsler frem.

Klagenemndas avgjørelse 14. mai 2007 i sak 2007/38

Klager: RenoNorge AS

Innklaget: Kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble

Klagenemndas medlemmer: Magni Elsheim, Kai Krüger, Andreas Wahl

Saken gjelder: Tilbudsevaluering. Miljøhensyn som tildelingskriterium. Forutberegnelighet i tildelingsfasen.

Bakgrunn:

- (1) Kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble (heretter kalt innklagede) har gått sammen om å organisere renovasjonstjenester i Renovasjon i Grenland (RIG). De fire kommunene kunngjorde 3. november 2006 en åpen anbudskonkurranse for innsamling og transport mv. av husholdningsavfall i Grenland. Kontrakten var inndelt i to kontraktsområder, hvorav det ene området bestod av Porsgrunn, mens det andre området omfattet Skien, Siljan og Bamble.
- (2) Av konkurransegrunnlagets punkt 3.3 fulgte at kontrakt ville bli tildelt den eller de leverandørene som leverte det/de økonomisk mest fordelaktige tilbud basert på følgende tildelingskriterier:

"1. Totalkostnader for oppdragsgiver i kontraktsperioden.

I tillegg til total tilbudssum for hvert kontraktsområde, vil det også bli lagt vekt på alle øvrige priser i tilbudet (bl.a. øvrige enhetspriser, opsjoner, prisendring ved kontrakt om begge kontraktsområdene mv.).

Kriteriet totalkostnader har vekt på 50 %.

2. Tilbyders gjennomføringsplan/kvalitetsplan for oppdraget, robusthet i gjennomføringsplanene, samt miljøkvalitet på tjenesten.

Postadresse
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse
Olav Kyrresgate 8
5014 Bergen

Tlf.: 55 59 75 00
Faks: 55 59 75 99

E-post:
postmottak@kofa.no
Nettside: www.kofa.no

Følgende punkter vil bli vektlagt:

- *Organisering/personell,*
- *Kjøretøy/utstyr, og*
- *Service/serviceorganisasjon og ruteplanlegging;*

Herunder:

- *Kontakt mot oppdragsgiver,*
- *Fleksibilitet i utstyrsparken,*
- *Reservekapasitet og beredskap,*
- *Robusthet i ruteplanleggingen og responstid for retting av feil.*

Dette kriteriet vil bli bedømt på grunnlag av tilbyders gjennomføringsplan, (jf. Vedlegg 9), og har vekt på 40 %.

3. Miljøhensyn, herunder ytre miljø og arbeidsmiljø.

- *Dette bedømmes på grunnlag av utfylt og signert miljøerklæring fra tilbyder, samt eventuelle underoppdragstakere, jf. Vedlegg 12, samt eventuelt andre miljøkvaliteter angitt i tilbudet som tilbyder vil implementere ved drift av oppdraget. Dette kriteriet har vekt på 10 %.*

Ovenstående tildelingskriterier er vektet som angitt ved hvert kriterium.”

(3) Innen tilbudsfristens utløp 27. desember 2006 hadde blant annet RenoNorge AS (heretter kalt klager) og Veolia Miljø (heretter kalt Veolia) levert inn tilbud.

(4) Fra Veolias tilbud hitsettes:

”Vedlegg 12 – Miljøerklæring

[...]

Miljø – Innsamling/transport		
5. Andel av transport arbeidet (km/år) ved utførelse av kontrakten som er tenkt utført ved biler i ulike kategorier [...]? Av totalt 15 biler er totalt 9 stk med Euro 5 motor. Toakslet bil kan pr. i dag ikke leveres med Euro 5 motor, derfor 4 stk med Euro 4. [...]	EURO 3:	%
	EURO 4:	6 stk
	EURO 5:	9 stk
	Mulighet for bruk av biodrivstoff:	%
	Lavsvovlig diesel (inntil 0,001 % svovel):	9 stk

”

(5) Fra innklagedes opprinnelige tilbudsevaluering hitsettes:

”

Miljøhensyn, område 1

		Vekt	RenoNorge	Skår	Vektet skår	Veolia	Skår	Vektet skår	Kommentar/ begrunnelse
[...]									
Andel av transportarbeidet (km/år) ved utførelse av kontrakten som er tenkt utført ved biler i ulike kategorier [...]		35%	Euro 3 – 5 % Euro 4 – 95 % - nye biler	7	2,45	Euro 4 – 6 biler Euro 5 – 9 biler Regner med at bilene går omtr. like langt, da blir det: Euro 4: 40 % Euro 5: 60 % Lavsvovlig diesel: 9 biler (60 %)	9	3,15	V: har høyere bruk av Euro 5 biler (RN har ingen), samt bruk av lavsvovlig diesel.
[...]									

”

- (6) Evalueringsskjemaet så på dette punktet likt ut for område 2.
- (7) I brev av 7. februar 2007 ble klager meddelt at Veolia var valgt som leverandør for begge kontraktsområdene. I meddelelsesbrevet redegjorde innklagede for sin metode for tilbudsevaluering på denne måten:

”Metode for skåring

De ulike punktene som leverandørene har besvart i sine tilbud (primært i form av tilbudsskjema, gjennomføringsplan og miljøerklæring), er lagt inn i en skåringsmatrise og vektet. Hovedvektingen med pris som 50 %, gjennomføringsplan som 40 % og miljøhensyn som 10 % er benyttet.

For tildelingskriterium pris gis 10 poeng til leverandøren med laveste pris. De andre leverandørene gis skår i henhold til prosentvis avvik mellom deres tilbud og den beste prisen.

For andre kriterier gis hvert punkt hos leverandør poeng fra 1 og 10. Deretter måles prosentvis avvik mellom beste poeng og konkurrentens poeng. Dette ligger til grunn for endelig skår, på samme måte som for pris. På denne måten blir skår-størrelsene sammenlignbare for pris, gjennomføring og miljøhensyn.”

- (8) Om begrunnelse for valg av tilbudet stod det i meddelelsesbrevet blant annet:

”Konkurransen har vært tett mellom de to tilbudene, ettersom RenoNorge har tilbudt laveste pris. Oppdragsgiver anser, med bakgrunn i de benyttede skåringsmatriser, at Veolia Miljø's tilbud er relativt sett bedre på tildelingskriterium 2 og 3, enn RenoNorge er på pris. På denne bakgrunn er det besluttet å tildele kontraktene til Veolia Miljø.”

- (9) Den 15. februar 2007 ble det avholdt møte mellom klager og innklagede for gjennomgang av tildelingen. Innklagede fremla et notat om ”[s]kåringssystem og vurdering i anbudskonkurranse om innsamling og transport av husholdningsavfall i Grenland” av 14. februar 2007 der innklagede søkte å redegjøre for selve evalueringssystemet som var brukt i tilbudsevalueringen.

- (10) Klager påklaget innklagedes tildelingsbeslutning ved brev datert 23. februar 2007. Anførlene i klagen er i stor grad de samme som anføres for klagenemnda. Vedlagt klagen fulgte som bilag 4 et brev fra Scania Norge AS av 19. februar 2007 vedrørende "[r]enovasjonskjøretøyer og Euro 5". Fra dette bilaget hitsettes:

"Vi viser til henvendelse vedrørende muligheten for å levere renovasjonskjøretøyer med motorer som tilfredsstiller utslipsverdiene til kravnormen Euro5.

Euro5 er et utslipskrav som vil tre i kraft i 2009 (2008), og Scania kan ikke pr. d.d. levere Euro5 motorer til denne type kjøretøyer.

[...]

Scania har 3 motorer som tilfredsstiller dette kravet, men det er "større" motorer (380, 420 og 500 hk). Disse kan i tillegg ikke leveres sammen med automatisk girkasse."

- (11) Basert på klagen foretok innklagede en ny evaluering av klagers og Veolias tilbud, hvorpå innklagede besvarte klagen ved brev av 11. mars 2007. Av brevet fulgte at klager fikk medhold på noen punkter, og at avstanden mellom klager og Veolia var blitt noe mindre enn ved den første evalueringen. Det var imidlertid ikke tilstrekkelig til å endre hovedkonklusjonen om at Veolia hadde det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Fra innklagedes svarbrev hitsettes:

"4.2 Vurderinger vedr vekting av priselementer

4.2.1 Vekting av underpunkter og håndtering av rabatt dersom en tilbyder får begge kontraktsområdene.

[...]

Rabatt er gitt 2 % vekt i prismatrisen. Det er et vanskelig punkt å vurdere som en prosentsats. Derfor ble det i første evalueringsrunde også gjort beregninger med hele pris- og tildelingsmatrisen, hvor rabattert pris fra den eneste leverandøren som har tilbudt dette, ble lagt til grunn. Denne evalueringsmetoden endret ikke konklusjonen.

I forbindelse med klagebehandlingen, har vi gjort følgende:

Priselementet "rabatt for å få begge kontraktsområdene" er tatt vekk som eget punkt. I stedet er det gjort separate evalueringer for tilbyderne både dersom de får begge kontraktsområdene, eller om de får bare ett. [...]

Resultatet av dette endrer ikke hovedkonklusjonene.

[...]

5 Faktiske vurderinger / poengsetting

[...]

5.2 Kontraktsområde 1

[...]

5.2.1 Rabatt for kontrakt på begge områder.

[...]

Dette er kommentert i pkt. 4.2.1 ovenfor.

5.2.2 Bemanning kontor/administrasjon

[...]

Etter at vi endret skåringsmatrisen til å ha to scenarier – ett med rabatt inkludert, og ett uten, løses problemet som klager her anfører, ved at man tildeler ulik skår for dette punktet, avhengig av hvilket scenario som velges (se pkt. 4.2.1 ovenfor, samt vedlagte skåringsmatrise).

[...]

Arbeidende formenn som støtte til administrasjonen er ikke tillagt vekt som gir utslag i poeng på dette punktet. I møte den 15.02.07 ble det fra RenoNorges side hevdet at formennene er satt opp med 50 % redusert produksjon, for å inngå i administrasjon. Dette står i kontrast til det som er beskrevet i tilbudsokumentet, hvor RenoNorge har oppgitt 1 person i administrasjonen, og hvor det slås fast at "Formennene er fullt arbeidene" (arkfane 6) og at formannen "[...] plikter å organisere sitt arbeid på en slik måte at mest mulig av arbeidstiden benyttes i produksjon". På grunn av forhandlingsforbudet har oppdragsgiver ingen mulighet til å legge nye opplysninger til grunn for evalueringen.

[...]

5.2.3 Overordnet organisasjon

[...]

Vår vurdering er at Veolia har beskrevet en mer solid overordnet organisasjon ifm oppdraget. Denne har større bredde i kompetansen, flere ansatte, og vil være mindre påvirkelig for endringer mv.

Oppdragsgiver finner ikke grunn til å endre poenggivningen for dette punktet.

5.2.4 Reservekapasitet på bemanning

[...]

Vår vurdering er at Veolia har gitt en bedre og klarere beskrivelse på dette punktet i sitt tilbud, og bør derfor gis høyere poengsum enn RenoNorge. I RenoNorge sitt tilbud er dette punktet besvart noe ulikt på ulike steder, men hovedintensjonen er at man skal benytte egne ansatte. RenoNorge har ikke sagt noe om hva slags avtaler som skal inngås, med hvor mange, responstid mv., og deres plan er derfor vanskelig å evaluere.

Argumentet som styringsrett anses ikke som relevant, ettersom underoppdragstakere hos Veolia er solidarisk ansvarlig for gjennomføringen av kontrakten.

Oppdragsgiver finner ikke grunn for å endre poenggivningen for dette punktet.

[...]

5.2.6 *Reservekapasitet / beredskap, kjøretøy*

[...]

Renovasjon i Grenland er ikke enig i RenoNorges vurdering. Vi er av den oppfatning av Veolias kapasitet for dette oppdraget har to klare fordeler: responstid og forutsigbarhet. RenoNorges opplegg innebærer at de har 4-6 kjøretøyer som befinner seg minimum 1 time unna, og som kan være satt i drift i andre av RenoNorges kontraktsområder. Veolias tilbud om 2 reservebiler (3 i vinterhalvåret), lokalisert i Grenland, vil gi en helt annen responsmulighet i akuttsituasjoner. I tillegg kan man til enhver tid være sikker på at bilene ikke er satt inn i drift andre steder. Derfor opprettholdes vurderingen av Veolias reservekapasitet som den beste for dette oppdraget.

Oppdragsgiver finner ikke grunn for å endre poenggivningen for dette punktet.

5.2.7 *Beskrivelse av service og serviceorganisasjon*

[...]

Renovasjon i Grenland er av den oppfatning at Veolias beskrevne system med samlokalisering og samarbeid mellom renovasjonsleder for oppdraget, sammen med Veolia Miljø regionkontor for kunde- og transportsenter (med til sammen et titalls ansatte) er en klart bedre og mer solid løsning for service og serviceorganisasjon enn den som er beskrevet av RenoNorge. RenoNorges løsning er ikke dårlig (er gitt skår 7), men vår vurdering er at Veolias er klart bedre (er gitt skår 10).

Oppdragsgiver finner ikke grunn for å endre poenggivningen på dette punktet.

5.2.8 *Kundekontakt / rapportering / kontakt med oppdragsgiver / responstid*

[...]

Veolias helhetsbeskrivelse på dette punktet er meget god. I forhold til kundekontakt anses Veolias opplegg som bedre, ettersom RenoNorge i større grad er avhengig av den ene personen (avdelingsleder), samt at Veolias kundesenter, som vil trekkes på ifm. kundekontakt etc, har klare, målbare servicemålsettinger.

Tilbudet fra RenoNorge anses som svakere på dette punktet, og mer sårbart i forhold til avdelingsleders fravær.

Veolia beskriver sine egne målsettinger for responstid og feilrettinger, mens RenoNorge angir at de vil overholde kontraktskravene. Ettersom Veolias målsettinger i stor grad sammenfaller med kontraktens krav, slik det er definert ift. forsinkelse mv., er tilbudene materielt sett ganske like her. Det er i første evalueringsrunde gitt trekk for dette hos RenoNorge, og vi anser at slikt trekk ikke er korrekt.

Ny poengsum for RenoNorges poeng settes til 8 (mot 7 i første evaluering).

5.2.9 *Egne målsettinger om service ifm. oppdraget.*

[...]

Merknad: RenoNorge har her fått høy skår bl.a. som følge av nevnte målsettingen [antall avvik skal ikke representere mer enn 1 promille] – sammen med andre – som er å finne i det generelle kvalitetssystemet i bedriften.

5.2.10 *Beskrivelse av service i 2 referanseoppdrag*

[...]

RenoNorge har på dette punktet ikke besvart det som etterspørres. Oppdragsgiver ba om informasjon om to konkrete eksempler. RenoNorge har kun levert generell informasjon om den organisatoriske strukturen (bruk av avdelingsleder og formenn), samt prosedyrer for klagebehandling og generell prosedyre for å utarbeide system for kontakt med oppdragsgiver. Det henvises til at dette er slik det gjøres i alle RenoNorges oppdrag. Oppdragsgiver finner her at opplysningene er for generelle til å gi konkret informasjon om hvordan oppdragene faktisk har blitt løst i 2 tilfeller. Det gis likevel 6 poeng, ettersom vi har tiltro til at det innsendte materialet er representativt for servicenivået for RenoNorge som bedrift.

Oppdragsgiver finner ikke grunn for å endre poenggivningen for dette punktet.

5.2.11 *Ruteplanlegging inkl. verktøy.*

[...]

Oppdragsgiver gir klager her medhold i at lokalkunnskap vanskelig kan tillegges vekt, blant annet fordi RenoNorge vil ha anledning til å gjøre seg kjent i mobiliseringstiden. I tillegg vil bruken av GPS, som beskrevet av Veolia, ikke påvirke selve planleggingen.

Veolia trekkes her ett poeng, og de to tilbyderne tildeles 8 poeng hver.

5.2.12 *Logistikk løsninger*

[...]

Oppdragsgiver anser at det i første evaluering er lagt for liten vekt på tildelingskriteriet "Fleksibilitet i utstyrsparken". Dette bør premieres under dette punktet.

RenoNorge har en noe mer variert bilpark enn Veolia, og poeng settes til 9. Det gis ikke 10, da spørsmål om omlasting av glass ikke er avklart.

Når vi ser tilbudene opp mot hverandre, anser vi at RenoNorge er to poeng bedre enn Veolia på dette punktet. Ny poengsum for Veolia settes derfor til 7.

5.2.13 *Har bedriften egen miljøpolitikk og dokumenterte miljømål?*

[...]

Vi vil presisere at det ikke er sertifiseringen i seg selv som premieres. Punktet som evalueres er miljøpolitikk og dokumenterte miljømål. Sertifiseringen er en dokumentasjon for at bedriften har miljøpolitikk og miljømål av høy standard.

RenoNorges skår er gitt ut fra den besvarelse RenoNorge har gitt, som på dette punktet oppfattes som lite konkret.

5.2.14 *Stilles det miljøkrav til underleverandører?*

[...]

På grunn av at RenoNorge ikke benytter underentreprenører, gir vi klager medhold i at det vanskelig kan skilles mellom de to firmaene på dette punktet. RenoNorge gis derfor 7 poeng, det samme som Veolia.

5.2.15 *Miljøstyringssystem*

[...]

Det er på dette punktet ikke sertifiseringen i seg selv som vurderes. Det som vurderes er Miljøstyringssystemet. Sertifiseringen er, på samme måte som i pkt. 5.2.13, dokumentasjon og garanti for at leverandøren har et miljøstyringssystem av høy standard.

RenoNorges besvarelse på dette punktet anses som betydelig svakere, og det gjenspeiles i poengsummen som er gitt.

5.2.16 *Andel av transportarbeidet som er tenkt utført med biler i ulike miljøkategorier*

[...]

Andelen av transportarbeidet som skal kjøres med biler av ulik Euro-klasse er beskrevet av de to leverandørene i sine tilbud, og ligger til grunn for vurderingen. Bilene Veolia har beskrevet som å møte Euro 5 standarden, er blant modellene Scania leverer med Euro 5 standard (jf brev fra Scania, levert som bilag 4 i RenoNorges klage).

[...]

RenoNorge vil kjøre oppdraget med stort sett bare nye biler, av varierende størrelse. Dette gir uttelling under punkt om kjøretøy og logistikk løsninger. Men under dette punktet vurderes miljøklassen på bilene, og her kommer Veolia betydelig bedre ut.

Oppdragsgiver gir klager rett i punktet om lavsvovlig diesel. Dette punktet kan ikke tillegges vekt, ettersom det nå er blitt standard.

Den relativt store forskjellen i utslippskrav for Euro 5 vs. Euro 4, og den betydelig større andelen bruk av Euro 5 biler hos Veolia, gjør likevel at to poeng forskjell anses som korrekt, og poenggivningen endres ikke for dette punktet. ”

- (12) Klager brakte saken inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser ved brev av 21. mars 2007. Innklagede har opplyst at de avventer kontraktsinngåelse til klagenemnda har kommet med sin avgjørelse i saken.
- (13) Etter at saken ble brakt inn for klagenemnda, ba innklagede Veolia gjøre rede for bruk av renovasjonsbiler med Euro 5 motor. I brev av 16. april 2007 skrev Veolia følgende:

”Vi vil benytte Euro 5 motor av miljøhensyn der det er mulig, jmfør anbudsdokumentet [...]

Viser for øvrig til Anbudsdokumentets vedlegg 12;

[...]

Veolia Miljø har valgt motorer med 380 hk for å kunne tilfredsstille utslippsverdiene til kravnormen Euro 5 i hht anbudsdokumentet.

[...]”

Anførsler:

Klagers anførsler:

- (14) Innklagedes faktiske vurderinger av tilbudene er preget av feil og mangler som har hatt avgjørende betydning for valg av tilbud. Av forhold som skal trekkes frem er:
- Evalueringen av kriteriene totalkostnader og gjennomføringsplan/kvalitetsplan*
- (15) Klagers tilbudte 2 % rabatt ved kontrakt i begge områdene er kun tillagt 1 % vekt, mens avbruddskompensasjon er tillagt 6 %.
- (16) Veolia har fått ett poeng mer enn klager på ”bemanning kontor/administrasjon”. Det er irrelevant å trekke inn begge områder ved evalueringen av enkeltområder. Dessuten har klager lagt inn arbeidende formann som støtte ved administrasjonen. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolias.
- (17) Veolia har fått ett poeng mer på ”overordnet organisasjon”. Klager har tilbudt en organisasjon bestående av teknisk direktør i Tønsberg, erfaren avdelingsleder samt arbeidende formann. Klager har erfaring med at denne organisasjonsformen fungerer utmerket i mange kommuner. Klager har sin egen administrasjon innen

husholdningsrenovasjon, og er landets ledende nisjebedrift innen dette forretningsområdet. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolias tilbud.

- (18) På "reservekapasitet/bemannning" har Veolia fått tre poeng mer enn klager med begrunnelse i eksisterende samarbeid mellom underoppdragstakere, samt at de kan benytte bemanning fra Rødmyr ved behov. Her har klager beskrevet at selskapet skal inngå avtale med kvalifisert personell som reserver. Videre har klager i motsetning til Veolia full styringsrett over de ansatte ved bruk av overtid, samt kjøring på de forskjellige rutene. I tillegg har klager opplyst at selskapet har en avdeling i Vestfold hvor det er 45 ansatte renovatører. Klager kan således tilby bedre reservekapasitet enn Veolia.
- (19) Det vises til poenggivningen på kriteriet "Kjøretøy/utstyr". På begge kontraktssområder har Veolia totalt sett blitt vurdert å ha et bedre tilbud enn klager. Dette til tross for at klager har tilbudt flere kjøretøy, eget firehjulsdrevet tilbringerkjøretøy, tilpasset kjøretøypark som i motsetning til Veolia kan trafikkere BK 6 og BK 8 veier på lovlig vis. I tillegg er det tilbudt tilgang til seks reservekjøretøy, samt et beskrevet og fungerende rapporterings og kundekontaktssystem. Det reageres på den uforholdsmessige forskjellen i poeng som er gitt på reservekapasitet, uten at dette kan begrunnes ut fra en reell forskjell i kvalitet på tilbudene. I realiteten er det tvilsomt om det overhode er mulig å avdekke forskjeller mellom tilbyderne på dette punktet. Videre reageres det på at oppdragsgiver synes å akseptere at Veolias bilpark ikke kan kjøres lovlig på en rekke ruter i kontraktssområdet, og heller ikke har blitt trukket i poeng for dette.
- (20) Veolia er tildelt tre poeng mer enn klager for "beskrivelse av service og serviceorganisasjon". Klager har beskrevet erfaren avdelingsleder, samt arbeidende formenn. Avdelingsleder er tilgjengelig på telefon (i og utenfor arbeidstid), mobiltelefon, telefaks og e-post. Arbeidende formann er tilgjengelig på mobiltelefon. I tillegg kan telefonene rutes til Tønsberg og til hovedkontoret på Frogner. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolias tilbud.
- (21) Også på punktet om "kundekontakt/rapportering/kontakt med oppdragsgiver/responstid" er Veolia gitt tre poeng mer enn klager. Klager har egen avdelingsleder til oppdraget som har kundekontakt og ansvar for rapportering og retting av avvik. Det er beskrevet hvordan dette er gjennomført for de 55 kommunene klager renoverer i dag. Når det gjelder responstid på feilretting er dette noe som innklagede beskriver og som klager har opplyst at vil bli overholdt i likhet med hva klager gjør i andre oppdrag. Klager kan ikke se at beskrivelsen fremstår som uklar på dette punktet. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolia.
- (22) Under punktet om "egne målsettinger om service i forbindelse med oppdraget" har klager konkret beskrevet at antall avvik ikke skal representere mer enn 1 promille.
- (23) Veolia er tildelt to poeng mer enn klager under punktet om "beskrivelse av service i 2 referanseoppdrag". Det er riktig at klager ikke har beskrevet service i to oppdrag. Klager har beskrevet service i de 55 oppdragene klager har i Norge. Klager har i utgangspunktet samme rutiner for gjennomføring av service for alle oppdragsgivere, men kan også tilpasse ved behov. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolias tilbud.

- (24) Veolia er tildelt ett poeng mer enn klager for "ruteplanlegging inkl. verktøy". Klager har egen ruteplanlegger som er landets fremste på dette området. Veolia gis ett poeng mer på grunn av lokalkunnskap og GPS. For det første er det innlysende at klager vil måtte tilegne seg lokalkunnskap under ruteplanlegging på lik linje med det man gjør i andre områder. For det andre kan ikke bruk av GPS ha noen betydning ved ruteplanleggingen. For det tredje er det tvilsomt om man har anledning til å favorisere en lokal leverandør fordi denne er lokalkjent. Klagers tilbud er minst på høyde med Veolias.
- (25) På "logistikk løsninger" har Veolia fått ett poeng mer enn klager på grunn av spørsmål om omlastning. Klager kan naturlig nok ikke beskrive hvor vi skal laste om før kontrakt er tildelt og klager har inngått leieavtale for oppholdssted. Klager registrerer at selskapet ikke har skåret ekstra for god tilpasning av kjøretøypark med bruk av små toakslede biler i grisgrendte områder, samt spesialtilpasset tilbringerbil. De minste kjøretøyene Veolia har beskrevet er på 14 m³. Det er ikke mulig å benytte slike kjøretøy på veier med bruksklasse BK 6 og BK 8 med lovlig akslet last. Klager er klart bedre enn Veolia på "logistikk løsninger".

Evalueringen av tildelingskriteriet miljøhensyn

- (26) Veolias ISO-sertifisering er tillagt for stor vekt. I to underkriterier av "Miljøhensyn" har oppdragsgiver vurdert Veolias ISO-sertifisering som det utslagsgivende moment. Veolia har på begge disse områdene fått 10 poeng, mens klager har fått 6 poeng. Det anføres at det ikke under noen omstendigheter er grunnlag for en slik differanse. Et vesentlig ankepunkt er at det ikke er Veolia, men Veolias underentreprenører som skal utføre oppdraget. Så langt er klager ikke kjent med at disse innehar ISO-sertifisering.
- (27) På spørsmålet om "[det] stilles [...] miljøkrav til underleverandører" har Veolia blitt tildelt to poeng mer enn klager. Klager har opplyst at det ikke skal benyttes underleverandører. Da må det bli feil når klager får to poeng mindre skår enn Veolia.
- (28) Det vises videre til punktet "andel av transportarbeidet ved utførsel av kontrakten som er tenkt utført ved biler i ulike kategorier" under kriteriet miljøhensyn, hvor Veolia blant annet har blitt vektet fordelaktig på grunn av bruk av biler med Euro 5 godkjenning og benyttelse av lavsvovelholdig diesel. Euro 5 normen vil imidlertid ikke tre i kraft før 2009. Dette er informasjon som innklagede burde ha kontrollert. Klager legger her til grunn at Veolia, som alle andre renovatører i Norge, vil benytte automatgir på sine kjøretøy. Veolias redegjørelse om dette forutsetter manuelt gir, noe klager finner oppsiktsvekkende. Uansett må det etter klagers skjønn være den totale miljøbelastningen ved tilbydernes bilpark som er av betydning, ikke hvilken Euroklasse hvert enkelt kjøretøy har. Videre er det helt uakseptabelt at det har blitt vektlagt i Veolias favør at det benyttes lavsvovelholdig diesel, ettersom all diesel (med få unntak) nå er lavsvovelholdig.

Ulovlig tildelingskriterium

- (29) Innklagede har anvendt et ulovlig tildelingskriterium i det innklagede har benyttet vurderingstema i tildelingsfasen som ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Følgende tre vurderingstema under tildelingskriteriet miljøhensyn anføres å være ulovlige: 1) Har bedriften en egen miljøpolitikk og

dokumenterte miljømål? 2) Har leverandøren et miljøstyringssystem? Eventuelt planlegging av dette. 3) Har foretaket satt i verk spesielle tiltak for arbeidsmiljøet, generelt eller spesielt for oppdraget? Disse vurderingstemaene gjelder forhold ved leverandøren, og skulle således blitt vurdert i kvalifikasjonsfasen.

Forutberegnelighet i tilbudsevalueringen

- (30) Tildelingskriteriene slik de er vurdert i tildelingsfasen er ikke i henhold til kravet om forutberegnelighet, i det klager ikke rimeligvis kunne forvente at kriteriene ville omhandle de vurderingstema matrisen viser.

Erstatning

- (31) Det anmodes om at klagenemnda vurderer om vilkårene for erstatning er til stede. Feilene som er begått er vesentlige, og det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at klager ville blitt tildelt oppdraget dersom innklagede hadde fulgt regelverket.

Innklagedes anførsler:

- (32) Klagers anførsler er i all hovedsak knyttet opp mot innklagedes utøvelse av det innkjøpsfaglige skjønnet. En overprøving av det innkjøpsfaglige skjønnet vil være i strid med langvarig og fast praksis i klagenemnda.
- (33) Klager anfører at den faktiske vurderingen av tilbudene er preget av feil og mangler. Klager anfører blant annet at det er tvilsomt om det overhode er mulig å avdekke forskjeller mellom tilbyderne vedrørende reservekapasitet uten å gå nærmere inn på dette, til tross for at innklagede i svarbrev av 11. mars har foretatt en konkret og utførlig vurdering av dette forholdet. Klagers anførsel på dette punktet er usaklig.
- (34) Innklagede har forutsatt at leverandøren skal stå ansvarlig for å oppfylle kontrakten, herunder at tilbudte kjøretøy er egnet til å gjennomføre kontraktsforpliktelsene. Veolia har i brev av 19. mars 2007 bekreftet at de både har kjøretøy til å kjøre BK 6 veier og at de tar fullt ansvar for å dekke alle aktuelle ruter. Innklagede har på denne bakgrunn ikke grunnlag for å foreta en annen vurdering enn den som ligger til grunn for beslutningen om tildeling av kontrakt.
- (35) Klagers anførsel knyttet til at biler med Euro 5 godkjenning ikke har trådt i kraft, er uriktig. Innklagede opplyste i svar på klage av 11. mars 2007 at bilene Veolia har beskrevet som å møte Euro 5 standarden, er blant modellene Scania leverer med Euro 5 standard. Det er ikke angitt noe i konkurransegrunnlaget om automatgir versus manuelt gir. Tilbyder velger dette selv, og innklagede vurderer ikke tilbydernes valg på dette punktet.
- (36) Når det gjelder klagers anførsel om at det må være den totale miljøbelastning som er av betydning, har innklagede ikke bedt om opplysninger som gir grunnlag for en slik beregning, og har heller ikke gitt noen antydninger om at dette ville bli gjenstand for vurdering.
- (37) I innklagedes svarbrev av 11. mars ga innklagede klager medhold på punktet om lavsvovel diesel, og innrømmet at dette punktet ikke kunne tillegges positiv vekt for Veolia.

- (38) Vedrørende innklagedes faktiske vurderinger vises det for øvrig til innklagedes svarbrev av 11. mars 2007.
- (39) Det er fastslått i praksis at miljøhensyn er et lovlig kriterium å anvende når tildeling skjer på bakgrunn av det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Innklagede anser miljøhensyn som særlig relevant når anskaffelsen gjelder renovasjon, og anser at leverandørenes standard mht. miljøpolitikk og miljømål, leverandørenes miljøstyringssystem og tiltak for arbeidsmiljø er relevant for å vurdere om leveransen gjennomføres på en miljømessig bra måte.
- (40) Dersom innklagede ikke skulle gis medhold i at regelverket ikke er brutt, anmoder innklagede om at klagenemnda i sin avgjørelse, så langt det er mulig, avgir uttalelse om at eventuelle feil anses ikke å ha betydning for utfallet av saken, om eventuelle feil kan rettes opp ved omgjøring av beslutningen og ny evaluering, eller om eventuelle feil er av slik karakter at konkurransen må avlyses og eventuelt gjennomføres på nytt.

Klagenemndas vurdering:

- (41) Klager har deltatt i konkurransen og har saklig klageinteresse, jf forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Anskaffelsen omfatter en prioritert tjeneste, jf forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 § 2-4 kategori (16), og anskaffelsens verdi overstiger EØS-terskelverdien. Anskaffelsen følger med det forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 del I og II, jf forskriftens § 2-1, jf § 2-2 (1).

Innklagedes faktiske vurderinger

- (42) Klager har anført at innklagedes faktiske vurderinger av tilbudene er preget av feil og mangler. Klager har gjennomgått alle punkt i innklagedes tilbudsevaluering, og har knyttet anførsler til de fleste av innklagedes vurderinger.
- (43) I tilknytning til tilbudsevalueringen kan klagenemnda bare prøve om evalueringen er saklig og forsvarlig og i samsvar med de grunnleggende kravene til forutberegnelighet, likebehandling og etterprøvbarhet, samt om det er lagt til grunn korrekt faktum ved tilbudsevalueringen.
- (44) Klagenemnda har gjennomgått alle klagers anførsler knyttet til innklagedes tilbudsevaluering, uten at nemnda kan se at innklagedes skjønn har vært usaklig eller uforsvarlig, i strid med de grunnleggende kravene eller basert på uriktig faktisk grunnlag.
- (45) Et punkt klager har fokusert særlig på, er anførselen knyttet til at innklagede burde kontrollert Veolias informasjon om bruk av biler med Euro 5 standard. Klagenemnda vil derfor knytte noen korte kommentarer til denne anførselen. Under tilbudsevalueringen må oppdragsgiver kunne legge til grunn de opplysninger som fremkommer av leverandørenes tilbud, jf klagenemndas saker 2005/219 premiss (44), 2006/66 premiss (43) og 2006/119 premiss (62). Det kan ikke oppstilles noe alminnelig krav om at oppdragsgiver skal kontrollere de opplysninger leverandørene gir i sine tilbud, med mindre det foreligger opplysninger eller andre forhold som gir spesiell foranledning til det, jf blant annet klagenemndas sak 2006/119 premiss (62).

Dersom det i ettertid viser seg at leverandøren ikke kan oppfylle i samsvar med opplysningene i tilbudet, vil oppdragsgiver være beskyttet av kontraktsbruddsreglene.

- (46) I sitt tilbud opplyste Veolia at ni biler ville ha motor med Euro 5 godkjenning. Ut fra sakens dokumenter kan klagenemnda ikke se at det forelå opplysninger eller andre forhold som foranlediget at innklagede skulle sjekke disse opplysningene nærmere før første tilbudsevaluering. Først i klagen av 23. februar gjorde klager oppmerksom på at Scania foreløpig bare hadde tre motorer som tilfredsstilte Euro 5 normen. I sin andre tilbudsevaluering la innklagede til grunn at de bilene Veolia hadde beskrevet å møte Euro 5 standarden, var blant modellene Scania leverte med Euro 5 standard, jf bilag 4 til klagers klage. I ettertid er dette bekreftet ovenfor klagenemnda. Klagenemnda går ikke nærmere inn på om Euro 5 standarden forutsetter manuelt gir slik klager hevder, ettersom innklagede ikke har stilt krav om biler med automatgir. Nemnda kan etter dette ikke se at innklagedes evaluering på dette punktet har vært i strid med regelverket.

Har innklagede benyttet et ulovlig tildelingskriterium?

- (47) Klager har anført at tre av vurderingstemaene under tildelingskriteriet "Miljøhensyn" ikke er egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (48) Ved fastsetting av tildelingskriterier og underkriterier har oppdragsgiver i utgangspunktet et vidt skjønn. Kriteriene må imidlertid være egnet til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.
- (49) Det følger av lov om offentlige anskaffelser § 6 at kommunale organer under planlegging av den enkelte anskaffelse skal ta hensyn til miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. En del av planleggingen av anskaffelsen, vil være fastsetting av tildelingskriterier. Dersom tildelingskriterier knyttet til miljø oppfyller de generelle kravene som stilles til tildelingskriterier, må det være adgang til å oppstilles miljøkriterier. Det vises i denne sammenheng til EF-domstolens avgjørelse i sakene C-513/99 (Concordia Bus) og C-448/01 (Wienstrom).
- (50) I sak C-513/99 (Concordia Bus) var et av spørsmålene om oppdragsgiver kunne premiere busser med lavt utslipp av nitrogenoksider og lavt støynivå under tilbudsevalueringen. I avsnitt 55 uttalte domstolen at regelverket:

"... ikke [kan] fortolkes således, at ethvert af de kriterier, den ordregivende myndighed udvælger med henblik på at identificere det økonomisk mest fordelagtige bud, nødvendigvis skal være af rent økonomisk karakter. Det kan således ikke udelukkes, at forhold, der ikke er rent økonomiske, kan have indflydelse på værdien af et bud set ud fra den nævnte ordregivende myndigheds side."

- (51) Domstolen støttet denne uttalelsen blant annet på at EU-direktivene selv uttrykkelig nevner estetisk verdi som eksempel på tillatt tildelingskriterium, samt at det i EF-traktaten er fastsatt at kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i utformingen og gjennomføringen av EUs politikk. EF-domstolen konkluderte etter dette med at miljøhensyn kan benyttes som tildelingskriterium, under forutsetning av at kriteriene er knyttet til kontraktens gjenstand, ikke gir oppdragsgiver et ubetinget fritt valg, er uttrykkelig nevnt i kunngjøring eller konkurransegrunnlag og ikke

medfører brudd på de grunnleggende kravene. I sak C-448/01 (Wienstrom) stadfestet domstolen at miljøhensyn kan fremmes gjennom tildelingskriteriene.

- (52) Ved en anskaffelse av renovasjonstjenester vil det etter klagenemndas oppfatning være relevant å se hen til om tjenesten gjennomføres på en miljømessig bra måte. På denne bakgrunn finner klagenemnda at innklagede hadde anledning til å vurdere leverandørenes miljøpolitikk/dokumenterte miljømål og miljøstyringssystem i tildelingsevalueringen.
- (53) Klagenemnda kan imidlertid ikke se at hvorvidt leverandørene har satt i verk spesielle tiltak for arbeidsmiljøet, har den nødvendige tilknytningen til kontraktens gjenstand i dette tilfellet. Klagenemnda finner på denne bakgrunn at innklagede har brutt forskriftens § 10-2 ved at det ble sett hen til arbeidsmiljø under tilbudsevalueringen. Ettersom klagers tilbud har fått bedre uttelling enn Veolias tilbud på punktet om arbeidsmiljø, kan klagenemnda imidlertid ikke se at dette har fått betydning for utfallet av tilbudsevalueringen i denne saken.

Forutberegnelighet i tildelingsfasen?

- (54) Ut fra konkurransegrunnlagets angivelse av tildelingskriteriene, samt opplysningene leverandørene skulle fylle inn i vedlegg 9 og 12, kan klagenemnda ikke se at innklagedes tilbudsevaluering var i strid med kravet til forutberegnelighet slik klager har anført. Alle forhold innklagede har vurdert i tilknytning til kriteriene "Tilbyders gjennomføringsplan/kvalitetsplan..." og "Miljøhensyn..." er opplysninger leverandørene har oppgitt ved å fylle ut vedlegg 9 og 12 til konkurransegrunnlaget. Heller ikke ved vurderingen av "Totalkostnader ..." kan nemnda se at innklagede har sett hen til forhold som ikke var forutberegnelig for leverandørene.

Erstatning

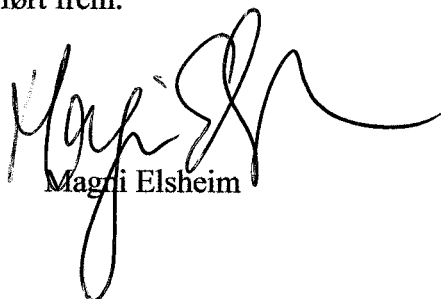
- (55) Ettersom det ikke er inngått kontrakt i saken, finner klagenemnda ikke grunn til å gå inn på erstatningsspørsmålet.

Konklusjon:

Kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble har brutt forskrift om offentlige anskaffelser § 10-2 ved å se hen til leverandørenes arbeidsmiljø under tilbudsevalueringen.

For øvrig har klagers anførsler ikke ført frem.

For klagenemnda,
14. mai 2007



Maghi Elsheim